

**EFEKTIVITAS PASAL 178 UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2007
TENTANG LARANGAN MENDIRIKAN PERMUKIMAN LIAR
DI SEMPADAN REL KERETA API
(Studi di PT Kereta Api Indonesia Kota Malang)**

Oleh:

Adrenal Stezen

Abstrak

Efektivitas dapat diartikan sebagai tingkat atau derajat pencapaian hasil yang diharapkan, semakin besar hasil yang dicapai maka akan berarti semakin efektif. Dalam pasal 178 undang-undang nomer 23 tahun 2007 tentang larangan mendirikan permukiman di sempadan rel kereta api belum berjalan secara efektif disebabkan beberapa faktor diantaranya faktor ekonomi, keterbatasan lahan dan budaya masyarakat.

Penelitian ini bertujuan untuk, *Pertama* yaitu untuk mengetahui dan menganalisa efektivitas pasal 178 Undang-Undang Nomor 27 tahun 2007 tentang perkeretaapian terhadap permukiman liar di sempadan rel kereta api Kota Malang, *Kedua* untuk mengetahui, menemukan dan menganalisa kendala yang dihadapi oleh PT Kereta Api Indonesia Kota Malang dalam melaksanakan pasal tersebut, serta mengetahui solusi yang dilakukan oleh PT Kereta Api Kota Malang dalam menghadapi hambatan dalam pelaksanaan pasal 178 tersebut.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yang penulis gunakan adalah metode pendekatan yuridis sosiologis, pengumpulan data primer dilakukan dengan teknik wawancara. Kemudian dalam menganalisa data peneliti menggunakan metode deskriptif analitis yaitu dengan memamparkan data-data yang diperoleh dari peneltiain secara sistematis kemudian dianalisa untuk memperoleh suatu kesimpulan

Dari penelitian yang penulis lakukan diperoleh hasil bahwa efektivitas pasal 178 undang-undang no 23 tahun 2007 tentang perkeretaapian terhadap larangan mendirikan permukiman di sempadan rel kereta api kota malang belum berjalan secara signifikan hal tersebut disebakan beberapa hal yakni fenomena migrasi, faktor perekonomian, kegagalan kebijakan yang diambil pemerintah. tidak adanya kesamaan visi, misi dan tujuan antara PT Kereta Api Indonesoa Kota Malang dengan Pemerintah Daerah, dan faktor lainnya yang menyebabkan permukiman liar tersebut masih terdapat disempadan rel kereta api Kota Malang.

Kata Kunci: *Efektivitas, Permukiman, Liar, Perkeretaapian*

Pendahuluan

Hakekat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang dasar 1945. Hal ini berarti bahwa pembangunan itu tidak hanya mengejar kemajuan lahiriah atau kepuasan batiniah saja, melainkan juga mengejar keselarasan, keserasian dan keseimbangan antara keduanya.¹ Perumahan dan pemukiman adalah dua hal yang tidak dapat kita pisahkan dan berkaitan erat dengan pembangunan nasional, seperti aktivitas ekonomi, industrialisasi dan pembangunan. Pemukiman dapat diartikan sebagai perumahan atau kumpulan rumah dengan segala unsur serta kegiatan yang berkaitan dan yang ada di dalam pemukiman. Pemukiman dapat terhindar dari kondisi kumuh dan tidak layak huni jika pembangunan perumahan dan permukiman sesuai dengan standar yang berlaku, salah satunya dengan menerapkan persyaratan rumah sehat.

Maka tidak heran kalau kebutuhan akan rumah dan permukiman tiap tahunnya semakin meningkat, hal ini terbukti dengan meningkatnya jumlah penduduk di Indonesia. Begitu juga di kota Malang, menurut hasil sensus 2012 penduduk provinsi Jawa Timur jumlah penduduk yang ada di kota Malang berjumlah 2.446.218. Meningkatnya jumlah penduduk ini terjadi bukan hanya disebabkan oleh pertumbuhan penduduk kota secara alamiah, atau akibat adanya pemekaran wilayah kota, tetapi juga akibat arus perpindahan penduduk dari desa ke kota (urbanisasi).²

Kurangnya pembangunan di desa akibat sentralisasi pembangunan di kota serta daya tarik ekonomi dan status sosial kota yang lebih tinggi, menyebabkan urbanisasi menjadi berkembang pesat. Namun, tingginya urbanisasi ini menyebabkan timbulnya berbagai permasalahan di perkotaan seperti menimbulkan permukiman kumuh di perkotaan terutama di lahan-lahan atau bangunan-bangunan negara yang kosong seperti pada bantaran rel kereta api, dengan ciri-ciri padat, kumuh, tidak mengikuti aturan-aturan resmi, dan mayoritas penghuninya miskin. Permukiman kumuh ini juga merupakan permukiman liar (ilegal) karena berada di tanah milik Negara (Pemerintah).

¹ C. Djamabut Blaang, 1986, *Perumahan dan Permukiman Sebagai Kebutuhan Pokok*, Jakarta: Buku Obor. hlm. 3

² <http://www.bps.go.id> Badan Pusat Statistik 2010 di akses pada tanggal 5 Maret 2012

Sehingga semakin pesatnya urbanisasi membuat penduduk di wilayah perkotaan semakin padat. Kepadatan penduduk ini berdampak akan kebutuhan perumahan dan kawasan permukiman. Setiap tahunnya kebutuhan perumahan dan permukiman di perkotaan semakin meningkat yang ditandai semakin banyaknya bermunculan perumahan-perumahan baru, permukiman liar baik di sempadan rel kereta api.

Fenomena ini merupakan salah satu pelanggaran permukiman yang terjadi di wilayah perkotaan di Indonesia tidak terkecuali di daerah kota Malang. Perumahan yang ada pada permukiman tersebut dibangun di daerah sempadan rel kereta api. Padahal seharusnya sempadan rel kereta api merupakan daerah yang bebas bangunan dan tidak boleh dilanggar demi keselamatan para pengguna kereta api ataupun para penghuni bangunan permukiman tersebut. Namun, karena beberapa permasalahan terutama keterbatasan lahan dan ketersediaan biaya membuat masyarakat mengacuhkan hal tersebut. Masyarakat lebih memilih memanfaatkan daerah sempadan rel kereta api untuk dibangun menjadi perumahan. Padahal jika dilihat dari segi keamanan perumahan yang berada pada daerah sempadan rel kereta api keamanannya akan terancam. Misalnya, banyak anak kecil dari perumahan itu akan bermain di belakang rumah tepatnya di rel kereta api. Hal ini tentu akan membahayakan keselamatan nyawa seseorang.

Di dalam Undang-undang Nomor 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan kawasan permukiman sebenarnya sudah dijelaskan tentang larangan bagi siapapun untuk membuat permukiman di sempadan rel kereta api, hal ini tertuang dalam pasal 140 yang berbunyi: “Setiap orang dilarang membangun, perumahan, dan/atau permukiman di tempat yang berpotensi dapat menimbulkan bahaya bagi barang ataupun orang.” artinya bahwa: Yang dimaksud dengan “tempat yang berpotensi dapat menimbulkan bahaya” antara lain, sempadan rel kereta api, bawah jembatan, daerah Saluran Udara Tegangan Ekstra Tinggi (SUTET), Daerah Sempadan Sungai (DSS), daerah rawan bencana, dan daerah kawasan khusus seperti kawasan militer.

Namun keberadaan Undang-undang Nomor tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman hingga kini belum berjalan maksimal. Padahal, Undang-undang itu telah memuat secara tegas tentang larangan pendirian

permukiman yang tidak memiliki izin permukiman tersebut. Indikasi kurang optimalnya Undang-undang ini adalah minimnya pemilik permukiman yang mengetahui akan keselamatan hidup.

Begitu juga dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 2007 tentang Perkeretaapian belum dipahami secara utuh bagi pemilik permukiman di sempadan rel kereta api. Padahal dalam pasal 178 Undang-undang Nomor 23 tahun 2007 pasal 178 tersebut diterangkan bahwa:

”Setiap orang dilarang membangun gedung, membuat tembok, pagar, tanggul, bangunan lainnya, menanam jenis pohon yang tinggi, atau menempatkan barang pada jalur kereta api yang dapat mengganggu pandangan bebas dan membahayakan keselamatan perjalanan kereta api”³

Dari kedua Undang-undang tersebut Undang-undang Nomor tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman maupun Undang-undang Nomor 23 tahun 2007 tentang Perkeretaapian sudah tertulis secara jelas tentang larangan mendirikan permukiman di sepadan rel perkeretaapian, hanya yang menjadi permasalahannya adalah kurangnya pemahaman bagi pemilik permukiman tentang pasal 178 tersebut, disisi lain kurangnya sosialisasi dan tindakan pemerintah terkait dengan pelaksanaan Undang-undang tersebut. Pemerintah Daerah dalam hal ini adalah instansi terkait yakni PT KAI kota Malang.

Metode

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis. Menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis adalah untuk mengkaji permasalahan dari segi hukum normatif yaitu Undang-undang Nomor 23 tahun 2007 tentang larangan mendirikan permukiman di sempadan rel kereta api didasarkan pada kenyataan-kenyataan yang ada dilapangan⁴. Dalam mengumpulkan data diperlukan metode yang sesuai dan tepat dengan tujuan pembahasan, sehingga lebih mudah dalam memperoleh atau mengumpulkan data yang diperlukan. Karena dalam penelitian ini yang menjadi tujuannya adalah untuk mengetahui, menganalisa, dan menemukan upaya PT KAI kota Malang

³ Pasal 178. Undang-undang Nomor 23 tahun 2007 tentang perkeretaapian

⁴ Bambang Sunggono, *Metode penelitian Hukum*, Raja Grafindo persada , Jakarta , 1998, h. 43

dalam efektivitas pasal 178 Undang-undang Nomor 23 tahun 2007 tentang perkeretaapian serta hambatan-hambatan yang dihadapi dan solusi untuk mengatasinya.

Efektivitas Pasal 178 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang larangan mendirikan permukiman liar di sempadan rel kereta api Kota Malang.

Dengan semakin menjamurnya permukiman liar di sempadan rel kereta api, banyak terjadi pemanfaatan lahan kosong di lahan tersebut, memang mudah berubah menjadi tempat tinggal liar, dengan sarana dan prasarana tidak memadai sehingga dapat menimbulkan suatu kesan kumuh terhadap permukiman. Dikatakan liar karena permukiman tersebut didirikan tanpa memiliki sura izin mendirikan permukiman padahal didirikan diatas tanah milik pemerintah. Mereka yang melakukan kegiatan sehari-harinya disana seakan tidak memperhatikan kebersihan dan keamanan lingkungan. Ini jelas dapat mengancam kesehatan masyarakat yang bermukim serta membahayakan keselamatan karena jarak yang terlalu dekat dengan sempadan rel kereta.

Akibat dari permasalahan permukiman liar tersebut, reaksi yang dilakukan pemerintah adalah dengan mengeluarkan beberapa aturan hukum termasuk Undang-undang Nomor 23 tahun 2007 tentang Perkeretaapian. Dengan aturan ini diharapkan mampu untuk menyelesaikan permasalahan permukiman liar yang masih banyak di temukan di sempadan rel kereta api tidak terkecuali Kota Malang. Namun adanya aturan ini sepertinya tidak memberikan efek jerah akan keberlangsungan permukiman liar tersebut, walaupun di dalam pasal 178 Undang-undang Nomor 23 tahun 2007 tentang Perkeretaapian sudah dijelaskan bahwa “Setiap orang dilarang membangun gedung, membuat tembok, pagar, tanggul, bangunan lainnya, menanam jenis pohon yang tinggi, atau menempatkan barang pada jalur kereta api yang dapat mengganggu pandangan bebas dan membahayakan keselamatan perjalanan kereta api”

Dalam pasal 178 Undang-undang Nomor 23 tahun 2007 tentang Perkeretaapian ini memberikan suatu isyarat bahwa tidak diperbolehkan bagi siapapun untuk membangun jenis-jenis bangunan, tembok, pagar ataupun bangunan lainnya dilahan milik rel kereta api, namun ketika peneliti melakukan

penelitian di stasiun kereta api Kota Malang untuk mengkonfirmasi perihal efektivitas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang perkeretaapian tersebut, Menurut bapak Gatot selaku Kepala stasiun Kotalama Malang,

“Masalah permukiman liar di sempadan rel kereta api pun menjadi keresahan yang tidak pernah terselesaikan sampai saat ini baik oleh PT Kereta Api Indonesia Kota Malang maupun pemerintah daerah Kota Malang, ironisnya semakin tahun tingkat permukiman yang dibangun di sempadan rel kereta api semakin bertambah bukan justru berkurang. Fenomena ini akan terus berlangsung bila tidak diantisipasi secara cepat dan tepat, akibatnya tidak hanya berdampak buruk bagi penghuni tetapi juga pembangunan pada umumnya di Kota Malang”

Menyinggung tentang efektivitas pasal 178 tentang larangan mendirikan permukiman di sempadan rel kereta tersebut, menurut Bapak Gatot. Pada prinsipnya Undang-undang Nomor 23 tahun 2007 tentang Perkeretaapian ini, sudah sangat jelas menjelaskan akan larangan mendirikan bangunan bagi siapapun di Sempadan rel kereta api, dan sebagai salah satu pihak yang turut bertanggung jawab atas permasalahan ini, pihak PT (persero) Kereta Api Indonesia Kota Malang sudah melakukan berbagai upaya seperti terjun langsung ke tempat dimana permukiman liar banyak dibangun, membuat spanduk dan Baliho yang isinya larangan mendirikan permukiman di tanah milik Kereta Api dan cara lainnya. ini dilakukan guna memberikan pemahaman dan cara pandang masyarakat tentang aturan-aturan yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2007 tersebut, terkhusus mengenai isi pasal 178 yang berbunyi: ”Setiap orang dilarang membangun gedung, membuat tembok, pagar, tanggul, bangunan lainnya, menanam jenis pohon yang tinggi, atau menempatkan barang pada jalur kereta api yang dapat mengganggu pandangan bebas dan membahayakan keselamatan perjalanan kereta api” Namun pasal ini pun tidak memberikan kontribusi positif dalam meminimalisir atau menyelesaikan permasalahan permukiman liar yang ada di sempadan rel kereta api tersebut.

Dari apa yang peneliti paparkan diatas, menarik kemudian untuk mengetahui apakah pasal 178 tersebut sudah efektif atau belum. Efektif atau tidak suatu aturan hukum termasuk Undang-undang 23 tahun 2007 tentang perkeretaapian ini adalah jika tercapainya tujuan yang sudah ditetapkan

berdasarkan makna dari aturan itu sendiri. Dikatakan efektif apabila hasil yang dicapai dari aturan yang diberikan telah sesuai dengan apa tujuan awal yang telah ditetapkan. Adapun tujuan dari adanya aturan itu adalah untuk memberikan informasi kepada masyarakat untuk tidak mendirikan permukiman liar disempadan rel kereta api, agar lancarnya perjalanan kereta api yang sedang melaju, agar tata letak kota terlihat rapi dan tertib, agar tidak terjadi kecelakaan yang diakibatkan perjalanan kereta api.

Dilihat dari pengamatan peneliti dilapangan bahwa tujuan itu masih belum tercapai dengan maksimal, indikasinya masih banyak permukiman liar yang didirikan tanpa izin dan tidak memiliki sertifikat atas tanah tersebut. Diantara penyebab utama tumbuhnya lingkungan liar dan kumuh disempadan rel kereta api antara lain:

a. Tingkat urbanisasi tinggi

Proses perpindahan penduduk dari desa ke kota. Mereka yang berurbanisasi umumnya memiliki tujuan agar kehidupannya lebih baik dari sebelumnya. Namun dalam garis besarnya dalam banyak uraian disebutkan 2 faktor utama:

1. Faktor penarik

Orang desa tertarik ke kota adalah sesuatu yang lumrah yang disesuaikan dengan kepentingan individu yang berbeda beberapa alasan yang menarik mereka pindah ke kota antara lain:

- a. Melanjutkan sekolah, karena mutu sekolah di desa dianggap kurang baik.
- b. Terpengaruh oleh cerita dari mereka yang kembali ke desa.
- c. Tingkat upah di kota lebih tinggi.
- d. Hiburan lebih banyak.
- e. Kebebasan pribadi lebih luas.
- f. Adat atau agama lebih longgar.
- g. Dan banyak sebab lainnya yang dari individu ke individu bisa sangat berbeda-beda.

2. Faktor Pendorong

Keadaan di desa umumnya mempunyai kehidupan yang statis, berikutan warna kemiskinan yang seakan-akan abadi. Beberapa faktor pokok migrasi adalah sebagai berikut:

- a. Proses kemiskinan di desa.
- b. Lapangan kerja yang hampir tidak ada.
- c. Pendapatan yang rendah.
- d. Adat istiadat yang ketat.

- b. Para pendatang umumnya berpendidikan rendah,

Para pendatang yang tidak mempunyai keahlian dan berpendidikan rendah tidak akan mendapatkan pekerjaan yang layak, bahkan mungkin tidak akan mendapatkan pekerjaan karena persaingan yang sangat ketat, maka mereka yang tidak mendapatkan pekerjaan yang layak dan penghasilan yang rendah tidak dapat memenuhi hidupnya untuk makan pun mereka seadanya apalagi untuk tempat tinggal. Dengan keadaan seperti itu mereka membangun rumah ditempat-tempat yang tidak diperbolehkan untuk dijadikan tempat tinggal.

- c. Pengawasan tanah kurang ketat

Pengawasan tanah yang kurang ketat pun merupakan penyebab terjadinya permukiman liar dan kumuh di sempadan rel kereta api, karena banyaknya lahan kosong di perkotaan yang sebenarnya sudah direncanakan untuk mendukung kegiatan suatu kota. Mereka yang tidak mengerti akan hal ini dengan keadaan ekonomi yang lemah, mereka membangun rumah tersebut, karena mereka sangat membutuhkannya untuk melangsungkan kehidupan.

- d. Kurangnya pengetahuan dan kesadaran hukum

Kurangnya pengetahuan dan kesadaran akan hukum yang menyebabkan mereka membangun rumah seenaknya. Mereka tidak mengetahui akibat dari yang mereka lakukan itu akan membuat lingkungan menjadi kotor dan lingkungan menjadi terancam bahkan sangat merugikan banyak pihak.

- e. Keterbatasan penghasilan

Dengan penghasilan yang sangat terbatas mereka hidup di kota yang membutuhkan biaya yang sangat besar, akibat di kota yang membutuhkan biaya yang sangat besar, akibat dari keterbatasan penghasilan itu maka mereka hidup

dengan keadaan yang memprihatinkan, untuk makan pun mereka susah apalagi untuk membeli rumah maka akibat dari keterbatasan penghasilan mereka membangun rumah ditempat-tempat yang tidak diperbolehkan dan semua itu mengakibatkan adanya atau tumbuhnya permukiman liar yang kumuh di perkotaan.

f. Harga lahan tinggi

Dengan harga lahan yang tinggi mereka yang berpenghasilan rendah tidak sanggup untuk membeli rumah karena rumah-rumah yang sekarang ada merupakan rumah-rumah bagi mereka yang berpenghasilan menengah keatas, dengan bagi mereka yang berpenghasilan rendah akan membuat rumah disembarang tempat yang akan menimbulkan pemukiman yang liar dan kumuh.

g. Ketersediaan lahan (Lahan yang terbatas)

Lahan merupakan sumber daya alam yang bersifat tetap atau tidak bertambah, Dengan keterbatasan lahan dan pertambahan penduduk di perkotaan maka akan terjadi persaingan untuk mendapatkan sebidang tanah untuk dijadikan tempat tinggal. Maka mereka yang mempunyai uang akan lebih mudah untuk memperoleh rumah karena otomatis dengan keadaan lahan yang terbatas harga lahan pun akan menjadi mahal, dengan begitu maka bagi mereka yang berpenghasilan rendah tidak sanggup untuk membeli rumah sehingga semua itu menjadikan perkotaan penuh dengan pemukiman liar dan kumuh

Beberapa alasan yang dipaparkan diatas menjadi penyebab dari maraknya permukiman di bangun di sempadan rel kereta api Kota Malang, fenomena ini tentunya menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah baik pusat maupun daerah dan PT Kereta Api Indonesia (persero) Kota Malang untuk memahami dan mengerti akan keluhan-keluhan masyarakat yang bermukim di sempadan rel kereta api tersebut. Ini dilakukan agar tidak terjadi ketidak harmonisan antara mereka yang bermukim di sempadan rel kereta api dengan pemerintah daerah dan atau PT KAI kota Malang. Sehingga dengan adanya kesepahaman dan keharmonisan antar keduanya di harapkan dapat menyelesaikan berbagai permasalahan permukiman liar yang didirikan di lahan milik pemerintah tersebut.

Menilik dari permasalahan ini, maka menurut peneliti bahwa efektif atau tidak suatu aturan hukum termasuk pasal 178 undang-undang 23 tahun 27 tentang larangan mendirikan perukiman di sempadan rel kereta api mengacu kepada pencapaian suatu tujuan, efektivitas merupakan pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Oleh karena itu, dapat dijelaskan bahwa efektivitas merupakan hubungan keluaran tanggung jawab dengan sasaran yang harus di capai. Semakin besar keluaran yang dihasilkan dari sasaran yang akan dicapai, maka dapat dikatakan efektif dan efisien. Suatu tindakan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki dan menekankan pada hasil atau efeknya dalam pencapaian tujuan.

Efektivitas akan berkaitan dengan kepentingan orang banyak, seperti yang dikemukakan Soewarno Handyaningrat dalam bukunya Sistem Birokrasi Pemerintah, sebagai berikut:

“Efektivitas merupakan penilaian hasil pengukuran dalam arti tercapainya tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Efektivitas perlu diperhatikan sebab mempunyai efek yang besar terhadap kepentingan orang banyak”⁵

Pendapat para ahli di atas dapat dijelaskan, bahwa efektivitas merupakan usaha pencapaian sasaran yang dikehendaki (sesuai dengan harapan) yang ditujukan kepada orang banyak dan dapat dirasakan oleh kelompok sasaran yaitu masyarakat. Hal ini sejalan dengan pendapat James L. Gibson yang dikutip oleh Agung Kurniawan dalam bukunya Transformasi Pelayanan Publik mengatakan mengenai ukuran efektivitas, sebagai berikut:

- b. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai;
- c. Kejelasan strategi pencapaian tujuan;
- d. Proses analisis dan perumusan kebijaksanaan yang mantap;
- e. Perencanaan yang matang;
- f. Penyusunan program yang tepat;
- g. Tersedianya sarana dan prasarana;

⁵ Handyaningrat, 1985, *Sistem Birokrasi Pemerintah*. Jakarta: PT RajaGrafindo. hal 16

- h. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik⁶.

Berdasarkan hasil survey yang peneliti lakukan dilapangan terdapat beberapa hal yang berkaitan dengan efektivitas pasal 178 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang larangan mendirikan permukiman, yakni:

1. Adanya Undang-undang ini, pada prinsipnya sebagai aturan yang dibuat pemerintah guna meminimalisir permukiman-permukiman liar yang sangat mengganggu terhadap perjalanan kereta api.
2. Faktor ekonomi merupan faktor yang notabene menjadi permasalahan terkait dengan permukiman liar di sempadan rel kereta api, mayoritas dari mereka tidak mampu untuk membeli tanah dan kemudian mendirikan permukiman yang layak huni. Ditopang lagi dengan harga lahan yang relatif tinggi.

Dari berbagai permasalahan yang ada terkait dengan efektifitas pasal 178 Undang-undang Nomor 23 tahun 2007 tentang perkeretaapian, diharapkan kedepannya bisa terselesaikan dan berjalan dengan baik. Dan memberikan kontribusi positif terhadap pembangunan dan perkeretaapain di kota Malang.

Kendala yang dihadapi PT Kereta Api Indonesia Kota Malang dalam melaksanakan Pasal 178 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2007 Tentang perkeretaapian terhadap permukiman liar di sempadan rel kereta api dan bagaimana solusi untuk mengatasinya.

Salah satu masalah yang dihadapi negara-negara berkembang dewasa ini adalah pertumbuhan penduduk yang sangat pesat terutama pada daerah perkotaan. Meningkatnya jumlah penduduk kota ini terjadi bukan hanya disebabkan oleh pertumbuhan penduduk kota secara alamiah tetapi juga akibat arus perpindahan penduduk dari desa ke kota. Migrasi dari desa ke kota berkembang pesat karena kurangnya pembangunan di desa akibat dari sentralisasi pembangunan di kota dan daya tarik ekonomi serta status sosial kota yang lebih tinggi.

Perpindahan penduduk dari desa ke kota tersebut tidak diimbangi oleh ketersediaan lapangan kerja yang sesuai dengan kemampuan para migran,

⁶ Agung Kurniawan. 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*. Jakarta: Pembaruan. hal. 107

sehingga mempengaruhi perekonomian. Kondisi perekonomian yang tidak memadai memaksa penduduk memanfaatkan lahan kosong seperti jalur-jalur hijau dan daerah sempadan rel kereta api untuk membangun tempat bermukim. Permukiman liar di sempadan rel kereta api di perkotaan banyak dijumpai terutama karena rel kereta api dianggap dapat memenuhi beberapa kebutuhan seperti kebutuhan akan lahan/tempat tinggal serta kebutuhan akan pemenuhan kebutuhan hidup.

Hal semacam ini juga yang menjadi kendala yang dialami oleh PT kereta Api Indonesia Kota Malang dalam melaksanakan pasal 178 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang larangan mendirikan permukiman liar di sempadan rel kereta api. Diantaranya:

Pertama, Tidak adanya sanksi yang tegas bagi para pelanggar aturan perkeretaapian mempengaruhi semakin banyaknya permukiman liar di bangun di sempadan rel kereta api. Dalam wawancara yang dilakukan selama penelitian ini, salah seorang pejabat kereta yang berwenang dalam urusan ini mengatakan bahwa PT kereta Api Indonesia Kota Malang berada pada posisi yang tidak menguntungkan, jika melakukan aturan yang ketat ada kemungkinan melanggar Hak Asasi Manusia. Dan sebaliknya jika aturan itu tidak diterapkan secara tegas justru permukiman-permukiman liar tersebut semakin bertambah.

Karenanya hukum akan menjadi berarti apabila perilaku manusia dipengaruhi oleh hukum dan apabila masyarakat menggunakan hukum menurutinya, sedangkan di lain pihak efektivitas hukum berkaitan erat dengan masalah kepatuhan hukum sebagai Norma. Hal ini berbeda dengan kebijakan dasar yang relatif netral dan bergantung pada nilai universal dari tujuan dan alasan pembentukan Undang-undang.

Dalam praktek kita melihat ada Undang-Undang sebagian besar dipatuhi dan ada Undang-Undang yang tidak dipatuhi. Sistem hukum jelas akan runtuh jika setiap orang tidak mematuhi Undang-undang dan Undang-undang itu akan kehilangan maknanya. Ketidakefektivan Undang-undang cenderung mempengaruhi waktu sikap dan kuantitas ketidakpatuhan serta mempunyai efek nyata terhadap perilaku hukum, termasuk perilaku pelanggar hukum. Kondisi ini

akan mempengaruhi penegakan hukum yang menjamin kepastian dan keadilan dalam masyarakat.

Kepastian hukum dapat kita lihat dari dua sudut, yaitu kepastian dalam hukum itu sendiri dan kepastian karena hukum. “Kepastian dalam hukum” dimaksudkan bahwa setiap norma hukum itu harus dapat dirumuskan dengan kalimat-kalimat di dalamnya tidak mengandung penafsiran yang berbeda-beda. Akibatnya akan membawa perilaku patuh atau tidak patuh terhadap hukum. Dalam praktek banyak timbul peristiwa-peristiwa hukum, di mana ketika dihadapkan dengan substansi Norma hukum yang mengaturnya, kadangkala tidak jelas atau kurang sempurna sehingga timbul penafsiran yang berbeda-beda yang akibatnya akan membawa kepada ketidakpastian hukum.

Sedangkan “kepastian karena hukum” dimaksudkan, bahwa karena hukum itu sendirilah adanya kepastian, misalnya hukum menentukan adanya lembaga daluarsa, dengan lewat waktu seseorang akan mendapatkan hak atau kehilangan hak. Berarti hukum dapat menjamin adanya kepastian bagi seseorang dengan lembaga daluarsa akan mendapatkan sesuatu hak tertentu atau akan kehilangan sesuatu hak tertentu.

Hukum tidak identik dengan Undang-undang, jika hukum diidentikkan dengan Perundang-undangan, maka salah satu akibatnya dapat dirasakan, adalah kalau ada bidang kehidupan yang belum diatur dalam perundang-undangan, maka dikatakan hukum tertinggal oleh perkembangan masyarakat. Demikian juga kepastian hukum tidak identik dengan dengan kepastian Undang-undang. Apabila kepastian hukum diidentikkan dengan kepastian Undang-undang, maka dalam proses penegakan hukum dilakukan tanpa memperhatikan kenyataan hukum (*Werkelijkheid*) yang berlaku.

Para penegak hukum yang hanya bertitik tolak dari substansi Norma hukum formil yang ada dalam Undang-undang (*law in book's*), akan cenderung mencederai rasa keadilan masyarakat. Seyogyanya penekanannya di sini, harus juga bertitik tolak pada hukum yang hidup (*living law*). Lebih jauh para penegak hukum harus memperhatikan budaya hukum (*legal culture*), untuk memahami sikap, kepercayaan, nilai dan harapan serta pemikiran masyarakat terhadap hukum dalam sistim hukum yang berlaku.

Kedua, keinginan masyarakat untuk meminimalisasi kehidupan di kota, hal ini karena biaya yang dibutuhkan untuk tinggal dikawasan permukiman disempadan rel kereta api lebih rendah dibandingkan dengan tempat tinggal yang bukan di lingkungan kumuh. Sehingga menyebabkan permukiman liar banyak dibangun di sempadan rel kereta api kota lama Malang, fluktuasi kondisi ekonomi dan perkembangan penduduk melalui proses siklus kehidupannya telah mengakibatkan penduduk melakukan mobilitas dari tempat satu ketempat lain, hal ini didasari untuk memperbaiki dan meningkatkan kondisi kehidupan. Motif ekonomi merupakan penyebab utama mobilitas penduduk.

Disamping itu migrasi yang masuk ke kota juga menjadi faktor maraknya permukiman liar di sempadan rel kereta api dan ini sangat erat kaitannya dengan kebijakan pembangunan yang bersifat “urban Bias” (kecendrungan Mengutamakan pembangunan kota). Kebijakan-kebijakan yang berdasarkan urban bias ini semakin memperlebar jurang ekonomi antara kota dan desa yang pada gilirannya makin mendorong terjadinya migrasi masuk ke kota. Hal ini disebabkan jaminan ketersediaan pekerjaan dan upah yang lebih tinggi di daerah tujuan (dalam Konteks ini adalah kota) merupakan determinan utama migran masuk ke kota. Implikasinya, meskipun di daerah perkotaan tingkat pengangguran semakin meningkat. Namun migran tetap mengalir masuk ke kota untuk mencari pekerjaan dengan upah yang lebih tinggi. Masuknya migran ke kota telah menjadikan berbagai permasalahan, antara lain permasalahan pengangguran, kemiskinan, degradasi lingkungan, dan meluasnya permukiman liar dan kumuh. Berkembangnya lingkungan permukiman liar akibat migrasi penduduk tersebut terjadi karena melibatkan migran dalam jumlah besar, padahal daya dukung kota sangat terbatas, utamanya terkait dengan ketersediaan lahan untuk permukiman yang layak huni. Keaddan inilah yang menyebabkan migran harus tinggal di permukiman lian nan kumuh.

Ketiga, terbatasnya kemampuan ekonomi juga menjadi kendala sebagian masyarakat memilih tinggal di sempadan rel kereta api, pekerja pabrik, buruh tetap maupun buruh lepas, mereka yang melakukan usaha di sektor informal

(misalnya pedagang makanan keliling, atau pengumpul barang-barang bekas) pada umumnya memilih tempat tinggal di sempadan rel kereta api.

Kenyataan menunjukkan bahwa masyarakat yang menempati permukiman liar di sempadan rel kereta api kota Malang tergolong masyarakat yang heterogen, dilihat dari latar belakang etnisitas, dan struktur sosial ekonomi, meskipun demikian mayoritas penduduk yang tinggal di sempadan rel kereta api adalah etnis Jawa (Surabaya dan sekitarnya, seperti Lamongan) etnis lain yang menonjol di daerah permukiman liar tersebut adalah Madura. Ini berawal dari masuknya keluarga baru yang umumnya tergolong miskin telah membentuk suatu komunitas yang tinggal di permukiman yang tidak teratur. Mereka masuk ke daerah tersebut karena adanya akses yang sifatnya murah dan mudah, kendati hidup dalam lingkungan yang tidak nyaman.

Dalam hal ini menurut peneliti untuk meminimalisir dari permukiman liar di sempadan rel kereta api kota lama Malang ada beberapa hal yang harus dilakukan diantaranya:

Pertama, Ketegasan Pemerintah, Harus adanya keseriusan kerjasama baik antara PT Kereta Api Indonesia Kota Malang dengan Pemerintah daerah dalam mengefektifkan pasal 178 Undang-undang 23 tahun 2007 tentang perkeretaapian dalam menanggulangi permukiman liar di sempadan rel kereta api. Jangan sampai adanya pelemparan tanggungjawab antara PT KAI Kota Malang dengan Pemerintah daerah. Apabila kerjasama ini disertai dengan suatu tanggungjawab dan antusiasme, maka menurut peneliti tidak akan ada lagi saling menyalahkan atau lempar tanggungjawab antar keduanya. Dan pastinya muatan larangan yang tertuang dalam pasal 178 Undang-undang 23 tahun 2007 tersebut dapat diterapkan secara maksimal.

Kedua, Dengan Membangun Rumah susun, Pemerintah harus tanggap dengan keluhan-keluhan yang mereka alami, pemerintah harus peduli dan mencari solusi bagi mereka, karena akibat dari pertumbuhan penduduk di Indonesia yang relatif cepat menimbulkan tuntutan dalam penyediaan perumahan dan permukiman. Oleh karena itu perlu adanya perencanaan kota, salah satu

alternatifnya yakni dengan pembangunan Rusunawa, Mungkin dengan adanya rumah susun, masyarakat yang masih tinggal dipemukiman di sempadan rel kereta api dapat tinggal di rumah susun ini. Walaupun biayanya tidak begitu murah tetapi fasilitas dan kelayakannya dapat di pertimbangkan. Apalagi dengan adanya rumah susun ini dapat menghemat lahan pemukiman. Selain itu apabila terjadi campur tangan pemerinah, mungkin saja rumah susun ini dapat menjadi lebih murah harga sewanya.

Ketiga, Memberikan penyuluhan tentang dampak tinggal di pemukiman liar. Tidak lepas dari dampak yang di timbulkan bagi masyarakat yang tinggal di pemukiman kumuh ini. Karena kondisi pemukiman yang jauh dari layak ini menyebabkan banyak masalah. Salah satunya adalah mewabahnya penyakit. Karena kebanyakan pemukiman ini berada di pinggir rel kereta api Sehingga tidak terlepas tentang penyakit. Contohnya saja penyakit kulit atau gangguan sistem pernapasan karena minimnya sanitasi lingkungan tersebut. Maka dari itu pemerintah harus dapat memberikan penyuluhan tentang dampak yang di timbulkan dari pemukiman kumuh ini agar masyarakat bisa sadar dan peka bahayanya tinggal di pemukiman tersebut.

Keempat, Program perbaikan kampung. Apabila cara ini masih gagal. Maka menurut peneliti pemerintah bisa memperbaiki struktur atau fasilitas di desa. Sehingga masyarakat ini dapat tertarik untuk kembali ke kampung halamannya. Salah satu caranya bisa saja dengan memperbaiki fasilitas yang ada di desa seperti yang ada di kota. Atau dapat juga membangun lapangan kerja yang banyak di desa atau memberikan program – program bantuan untuk masyarakat desa seperti yang di rencanakan pemerintah pada program transmigrasi.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah diuraikan dan dianalisa pada penelitian ini, maka peneliti menarik kesimpulan sebagai berikut:

Efektivitas pasal 178 Undang-undang Nomor 23 tahun 2007 tentang larangan mendirikan permukiman disempadan rel kereta api yang dilakukan PT.

Kereta Api (Persero) Kota Lama Malang terhadap pemahaman masyarakat tentang larangan mendirikan permukiman disempadan rel kereta api kota lama Malang belum berjalan secara signifikan. Hal ini disebabkan adanya benturan visi-misi dan tujuan antara PT Kereta Api Indonesia (persero) kota Lama Malang, dengan pemerintah kota dan daerah serta faktor dari masyarakat yang bermukim di sempadan rel kereta api kota Malang.

Kurang maksimalnya upaya-upaya yang dilakukan PT Kereta Api Indonesia (persero) kota Lama Malang dalam meminimalisir atau mengurangi tingkat permukiman liar di sempadan rel kereta api selama ini. Indikasinya masyarakat tidak memahami dengan serius ancaman pasal 178 yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2007 tentang larangan mendirikan bangunan apapun di kawasan sempadan rel kereta api tersebut. sehingga himbawan yang dilakukan oleh PT kereta Api kota Malang dalam sosialisasi pasal 178 Undang-undang Nomor.23 tahun 2007 tentang Perkeretaapian oleh PT Kereta Api Indonesia (persero) kota Lama Malang belum berdampak baik terhadap lancarnya laju perjalanan kereta api.

Faktor yang menghambat untuk merealisasikan pasal 178 Undang-undang Nomor 23 tahun 2007 larangan mendirikan permukiman di sempadan rel kereta api Kota Malang, yakni fenomena migrasi, faktor perekonomian, kegagalan kebijakan yang diambil pemerintah, dan kondisi pemerintahan yang buruk. Selanjutnya pertumbuhan penduduk alami di daerah permukiman liar tersebut menyebabkan permukiman liar di sempadan rel kereta api kota Malang tetap bertahan dan sulit dihilangkan.hal ini disebabkan karena mereka sudah menempati lingkungan tersebut sudah berlangsung dari generasi ke generasi berikutnya.

Upaya-upaya seperti pembangunan rumah susun untuk menampung permukiman-permukiman liar tersebut, Memberikan penyuluhan tentang dampak tinggal di pemukiman liar, perbaikan-perbaikan sarana dan prasarana serta membuka lowongan kerja di desa, dan ditunjang dengan ketegasan dari pemerintah kota dan atau daerah serta PT kereta Api Indonesia Kota Malang untuk mensosialisasikan, menerapkan dan memberikan pemahaman akan isi dari pasal-pasal Undang-undang Nomor 23 tahun 27 tentang larangan mendirikan permukiman di sempadan rel kereta api

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Agung, Kurniawan 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*. Pembaruan, Yogyakarta.
- Blaang, C. Djamabut 1986, *Perumahan dan Permukiman Sebagai Kebutuhan Pokok*, Buku Obor, Jakarta.
- Budi Arlius, Putra, 2006. *Pola Permukiman Melayu Jambi Studi Kasus Kawasan Tanjung Pasir Sekoja*. Universitas Diponegoro. Semarang.
- Danim, 2005, *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Effendi Lutfi, 2004, *Pokok-pokok Hukum Administrasi*, Bayumedia Publishing, Kota Malang.
- Etzioni, A., 1989, *Organisasi – Organisasi Modern*, UI, Jakarta.
- James L.I , Gibson, 1996, *Organisasi Jilid II Perilaku Struktur proses*, Erlangga, Jakarta.
- Handyaningrat, 1985, *Sistem Birokrasi Pemerintah*, PT RajaGrafindo, Jakarta.
- Khomarudin. 1997, *Menelusuri Pembangunan Perumahan dan Permukiman*, Yayasan Real Estate Indonesia, PT. Rakasindo, Jakarta.
- Kustina, Sri, 2009, dalam perkuliahan Hukum Perijinan di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 31 Agustus 2009.
- Mahmudi, 2005. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Edisi I, Penerbit. Buku UPP AMP YKPN, Yogyakarta.
- Marzuki, 2000, *Metodologi Riset*, BPFE-UII, Yogyakarta.
- Moenir, 2006. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta.
- Muhammad, Muhtadi, 1987, *Gejala Pemukiman Kumuh Jakarta Selayang Pandang*, Departemen Pekerjaan Umum, Jakarta.
- M Hadjon, Philipus, 1993, *Pengantar Hukum Perijinan*, Yuridika, Surabaya.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Roni Hanitojo, 1988, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, PT Ghalia Indonesia, Jakarta.

Sunggono, Bambang, 1998, *Metode penelitian Hukum*, Raja Grafindo persada, Jakarta.

Soekanto, Soerjono 2007 *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Raja Grafindo persada, Jakarta.

Soekanto, Soerjono 1985, *Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi*, Remaja Karya, Bandung.

Syafrudin, 1997, *Ateng, Perizinan untuk Kegiatan Tertentu*, Media Komunikasi FH Unpas, Edisi 23.

Soehino, 1994, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta.

Sutedi, Adrian 2010 *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika. Jakarta.

Turner, J. F. C. 1972, *Freedom to Build*, Collier – Macmillan Limited, London.

Wirotomo, Paulus, 1996, *Analisis dan Evaluasi Hukum tertulis tentang Tata Cara Pemugaran Permukiman Kumuh/Perkotaan*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI. Jakarta.

Zahnd, Markus 2006, *Perancangan Sistem Kota Secara Terpadu, Teori Perancangan Kota dan Penerapannya*, Kanisius, Yogyakarta.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-undang Nomor 23 tahun 2007 Tentang *Perkeretaapian*

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang *Perumahan dan Kawasan Permukiman*

Internet:

[http// www. Kamus hukum.-online.com](http://www.Kamus.hukum.-online.com). (diakses pada tanggal 5 Maret 2012)

<http://www.bps.go.id> Badan Pusat Statistik 2010 (di akses pada tanggal 5 Maret 2012)

Effectiveness can be defined as the level or degree of achievement of the expected results, the greater of the results achieved will mean more effective. In Article 178 law number 23 of 2007 on the prohibition of establishing settlements on the border of the railway has not run effectively, due to several factors, including economic factors, land and culture.

This study aims to, *first*, is to identify and analyze the effectiveness of Article 178 of Law No. 23 of 2007 on the railways of the illegal settlements in the border railway Malang, two, to know, finding and analyzing the obstacles faced by PT Indonesia City Railway Malang in carrying out the article and find out the solution by PT Railway Malang in facing obstacles in the implementation of Article 178.

This study uses sociological juridical approach, primary data collection conducted by interview. Later in menganisa data the researcher used the descriptive method is to memamparkan analytical data obtained from systematic peneltiain then analyzed to obtain a conclusion

Based on the results of this research is that the effectiveness of Article 178 law no 23 of 2007 on the prohibition of railway establishing settlements in the border city of Malang railway effective belum disebabkan some things that the phenomenon of migration, economic factors, the failure of measures taken by the government. the absence of a common vision, mission and objectives between PT Rail Indonesia Malang, with local governments, and other factors that cause these settlements still exist disempadan railroad Malang.

Addressing the effectiveness of Article 178 law no 23 of 2007 on the prohibition of railway establishing settlements in border railway Malang, the writer should advise PT. Indonesian Railways (Limited) Malang more proactive in disseminating section 178 of Act of 2007 Nomor.23 ban sempdan establishing settlements in the railway, and then should be cooperation between PT. Railways (Limited) Malang with municipalities, regions and relevant officials kept braided in mengefektifitaskan content of article 178 of Law No. 23 of 2007 establishing settlements in sempdan ban railways